

1432

V
Aspectos Socio Institucionales



32.014

EVALUACION DEL IMPACTO DEL PUENTE
PTO. IGUAZU - PTO. MEIRA

Segundo Informe Parcial

Agustín F. Cafferata

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

20 de febrero de 1987

top. ①
Y. 310
CH
II

INDICE

1- Introducción.	1
2- Las condiciones generales de integración del área internacional Iguazú.	3
3- Configuración y dinámica de las actividades básicas de Pto. Iguazú.	9
4- Los componentes fundamentales del sistema social de Pto. Iguazú.	20
5- Las orientaciones básicas de intereses.	33
6- Consideraciones en torno a los efectos del puente Tancredo Neves.	39

1- Introducción

Este informe parcial tiene por objeto indagar las condiciones generales de funcionamiento de Pto. Iguazú, en tanto los informes anteriores concluían que el puente Tancredo Neves tiene un impacto espacialmente circunscripto a la integración del área internacional Iguazú en lo fundamental.

Desde la óptica del análisis adoptado, se pone énfasis en caracterizar la naturaleza de la dinámica territorial del área, tratando de identificar las principales circunstancias generales que la explican.

Asimismo, se intenta caracterizar dicha dinámica en términos de los principales actores involucrados, las situaciones diferenciales a que están sometidos y la línea u orientaciones de intereses principales que sustentan.

A partir de ese marco se continúa el análisis con la evaluación del impacto del puente Pto. Iguazú-Pto. Meira, tratando de distinguir distintos planos de consecuencias, como también identificar los efectos, según la trama de los distintos actores sociales.

Es necesario advertir que si bien el trabajo tiene el apoyo de información secundaria, la mayor parte del mismo pudo ser realizado en base a entrevistas en profundidad a diversos informantes calificados contactados en Buenos Aires, Posadas, Pto. Iguazú y Foz de Iguazú. Dada la escala del trabajo y las dimensiones exploradas, era previsible-como luego se confirmó- la inexistencia de información ajustada a los requerimientos del análisis. Es por ello que la mayor parte del trabajo se sustenta en el análisis y confrontación sistemática de la información proveniente de las entrevistas referidas.

Este material, fue sometido a una evaluación de consistencia, y analizado en el marco de sucesivas aproximaciones de caracterización, las que fueron ajustando de acuerdo a los hallazgos logrados.

Es indudable, no obstante, que muchas de las proposiciones desarrolladas tienen la debilidad de constituir hipótesis de trabajo, las que recién en este momento de la elaboración pueden ser pasibles de ser sometidas a un diseño de prueba más rigurosa, pero también mucho más costoso en tiempo y recursos. Sin embargo, entendemos que el material recogido es en sí mismo suficientemente rico como para permitir avanzar en la prosecución de los objetivos que el proyecto de análisis pretende alcanzar.

2- Las condiciones generales de integración del área internacional Iguazú

El puente Tancredo Neves sutura sistemas territoriales que habiendo desplegado previamente condiciones definidas de integración, les impone una nueva dinámica integrativa.

En el informe anterior 1/, se concluye que el puente constituye un dispositivo que posibilita fundamentalmente una vinculación fluida y regular entre tres subespacios que en conjunto conforman el área de frontera internacional de Iguazú, articulados por una actividad de base común como es el desarrollo del turismo receptivo. Más allá de este denominador común, también se precisó la existencia de un claro diferencial de roles relativos desempeñados por cada una de las áreas conectadas, de forma tal que es posible hablar de un sistema espacial integrado, en el que modificaciones de dinámica de cada uno de sus componentes se transmite rápidamente al resto del sistema espacial imponiéndoles nuevas condiciones de desenvolvimiento.

Una de las diferencias más notorias que distinguen a los centros urbanos (Foz de Iguazú, Pte. Stroessner y Pto. Iguazú) que polarizan la actividad turística de la zona, son sus respectivos niveles de complejidad y el rol regional que cumple cada uno de ellos. En el referido Informe Parcial se puso énfasis en que tanto los casos de Foz de Iguazú como de Pte. Stroessner constituyen aglomerados emergente de un complejo proceso de desarrollo regional, de fuerte gravi-

1/ Véase Agustín F. Cafferata Evaluación del impacto del puente Pto. Iguazú-Pto. Meira. Primer Informe Parcial. CFI, Buenos Aires, 1 de dic. 1986.

tación en las respectivas escalas nacionales. Por el contrario, Pto. Iguazú es un sistema que se sostiene sólo sobre la base del turismo receptivo. Además de carecer de un perfil productivo mínimamente diferenciado, no ha podido aprovechar el desarrollo de funciones requeribles por un hinterland económico hoy prácticamente inexistente. Esto es debido a las particularidades del uso del suelo en el espacio inmediato a este centro urbano.

De esta manera, resulta evidente que la dinámica de Pto. Iguazú está acotada, decididamente, por las condiciones de desenvolvimiento del turismo receptivo el cual, a su vez, es una compleja función de circunstancias y procesos entre los que se deben considerar los factores de atracción de cada una de las fronteras conectadas en el área.

El turismo que se moviliza hacia el área de Iguazú está orientado por dos factores de atracción igualmente relevantes: compras y la visita a las Cataratas. A ello se le ha adicionado, recientemente, el atractivo de la Represa de Itaipú compartido por Brasil y Paraguay.

Dada la lejanía de Pte. Stroessner respecto a las Cataratas, este centro se ha ido especializando en la venta, a turistas provenientes principalmente de Brasil y Argentina, de productos importados ofertados a precios relativos bajos debido al reducido nivel de arancelamiento a que están sometidas estas importaciones en el Paraguay. En cambio, la oferta turística de Brasil y Argentina en el área se basa en el aprovechamiento de atractivos naturales y en la venta de productos y servicios de origen nacional.

Si omitimos provisoriamente las ventajas relativas de Pte. Stroessner, -las que difícilmente puedan ser emuladas por Brasil o Argentina- el análisis de las características diferenciales en el de-

desarrollo de la actividad turística, se debe centrar en las condiciones propias de cada uno de éstos dos países. Ello se hace aún más pertinente cuando se considera que el propósito principal del trabajo es evaluar ésta problemática desde la situación de Pto. Iguazú.

Las posibilidades respectivas de desenvolvimiento del negocio turístico, tanto para Argentina como para Brasil, están determinadas -como se afirmara- por un conjunto de circunstancias que adquieren especial significación en su posicionamiento relativo, las Cataratas del Iguazú constituyen sólo uno de los componentes -y no el más relevante- que incide en las posibilidades de atracción del turismo hacia el área. Ambos países disponen de este recurso, teniendo el mismo una implantación más favorable para la Argentina. La capacidad diferencial para captar la corriente turística está determinada, en nuestra opinión, por la naturaleza de la oferta global de servicios, o las características respectivas de la planta turística, sus precios relativos y otros factores más intangibles aunque igualmente decisivos.

Por condiciones atribuibles a diversas circunstancias, Brasil ha ido acumulando notorias ventajas relativas en la explotación turística del área, ventajas que se van potenciando mutuamente. Entre las mismas son señalables aquellas que derivan de su propia dinámica territorial. Foz de Iguazú se convierte en una verdadera metrópoli regional que, comparada con las entidades urbanas de la zona, detenta una oferta decididamente superior de atractivos y servicios propios de una ciudad de gran tamaño.

El rango de tamaño de Foz, por otro lado, promueve condiciones "espontáneas" de desarrollo de una infraestructura hotelera y gastronómica más desarrollada y diversificada. A lo que hay que agregar los efectos de una clara política de promoción oficial mediante líneas de créditos subsidiarios.

En tal sentido, es evidente el desbalance entre la oferta hotelera de Foz respecto a la que se halla instalada en Pto. Iguzú. Mientras que en el primer caso se inventaría una capacidad de alrededor de 20.000 camas, en el segundo la cifra se reduce a un valor cercano a las 2.000 unidades. Asimismo, se coincide en señalar la calidad media decididamente superior de la oferta brasileña. Información recogida en la Dirección de Turismo de Foz, indica además un intenso ritmo de construcción de nuevos hoteles. Según dicha fuente las unidades en construcción y los permisos municipales otorgados para tal fin, son equivalentes a por lo menos un tercio de la capacidad instalada actual. Esta situación se reitera en el ámbito de diversión y esparcimiento.

Por otro lado, el rango urbano de Foz, ha impulsado un mayor desarrollo en ciertas áreas claves de la infraestructura social básica, tal el caso de los sectores comunicaciones, transportes y, muy especialmente, salud. Este sector detenta elevados niveles de complejidad. En este momento se encuentra en estado de gestión la creación de una universidad que localizará en las instalaciones abandonadas por Itaipú.

Otros de los aspectos decisivos en la explicación de las ventajas comparativas detentadas por Brasil es aquél que se expresa en los diferenciales de precios de los servicios turísticos en el área.

Este es un tema relativamente complejo, dado que resulta difícil (en los límites de este informe) diferenciar los diversos componentes en la formación de los precios relativos, por lo cual sólo haremos algunos señalamientos conceptuales. Si se admite el efecto del tipo de cambio - decisivo en una economía fronteriza como lo que estamos considerando - gran parte de la estructura y nivel de precios relativos entre las áreas puestas en contacto, deben ser remitidos a las respectivas dinámicas y características de las economías globales de la cual

forman parte cada uno de esos subespacios nacionales.

Las diferencias de costos de los diversos componentes que intervienen en la formación de los precios finales de los servicios de turismo son una función de los costos medios de sus respectivas economías nacionales, y si bien es factible lograr ciertas "correcciones" por parte de los operadores locales, es posible dentro de márgenes estrechos. Esta puntualización es particularmente pertinente en el caso de áreas en las que, como las analizadas, se ha operado un intenso proceso de integración con las modalidades dominantes de acumulación de capital a nivel nacional. En tal sentido se puede afirmar que, gran parte de las diferencias de precios se mueven en un plano estructural y sólo se pueden ser modificadas en la medida en que esas mutaciones provengan de variaciones de la economía global de cada país.

Además de este componente estructural en la formación de precios relativos, existen otros mecanismos que inciden en su variación, tal el ejemplo de los subsidios. En este caso, una decisión política, motivada por un propósito particular, introduce modificaciones administradas en el nivel de los precios de ciertos servicios y bienes 1/.

Otro elemento que adquiere la máxima expresión en áreas de fronteras fuertemente integradas, como en el caso que nos ocupa, es la relación entre los tipos de cambio. Las variaciones en el valor de las monedas nacionales impulsadas por modificaciones en la paridad cambiaria, modifican las relaciones de precios que se gestan por efecto de los factores que hemos denominado estructurales.

1/ No consideramos una situación generalizada de fijación de precios, dado que la misma se asemeja, en última instancia, al caso de un mecanismo estructural de determinación de precios.

Su incidencia específica dependerá, obviamente, de la profundidad de la variación cambiaria introducida en cada oportunidad.

Si bien teóricamente es posible desagregar los efectos específicos de cada uno de los componentes indicados en la fijación de los precios relativos, la tarea excede decididamente las fronteras de este informe. Estas consideraciones, sin embargo hacen visible los límites y posibilidades de desplegar ciertas políticas de manipulación de precios como parte de una estrategia de promoción que, en líneas generales, debería apuntar a morigerar la diferencia de precios relativos interáreas. Sabiendo además, que la mayor parte de los componentes que determinan la relación de precios tienen la identidad de factores no modificables. A pesar de ello, quedaría una franja de condicionantes posibles de ser manipulados.

Indagaciones efectuadas hacia noviembre de 1986, permitían concluir que la actividad turística del lado brasileño operaba con costos entre un 30 y 50% menores según los rubros a los de Pto. Igua-zú ¹/, aunque a partir de diciembre se está modificando.

Se reconocía que existían diferencias "reales" de costos en ciertos rubros claves como mano de obra, cargas impositivas, energía, mientras que otros estaban subsidiados como claramente sería el caso del transporte y ciertas amortizaciones ligadas a créditos de bajo costo.

Esta situación, históricamente favorable a Brasil se ha convertido periódicamente a favor de Argentina.

¹/ Esta información fue proporcionada en forma coincidente por hoteleros, funcionarios y operadores turísticos entrevistados.

Los elementos de atracción relativa pueden ser parcialmente neutralizados por medidas impositivas que traban el traslado de personas entre países. Conyunturalmente ambos países los han puesto en práctica. Por otro lado, parte del turismo brasileño tiene una motivación casi exclusiva de compra de productos vendidos en Pte. Stroessner, para lo cual disponen de un cupo determinado. Con tal objeto muchos de los traslados se hacen en uno o dos días. De esta manera pierden relevancia los precios relativos de servicios como hotelería y gastronomía.

3- Configuración y dinámica de las actividades básicas de Pto. Iguazú

Las actuales posibilidades de desenvolvimiento de la actividad turística de Pto. Iguazú presenta en principio un doble campo de condicionamientos. Por un lado, las limitaciones que le impone una relación de oferta de servicios fuertemente desfavorable respecto al área brasileña y, por otro, la conformación de un sector de actividad cuya particular configuración sólo deja espacios no gravitantes para los actores locales.

Las diferencias de desarrollo relativo entre Foz y Pto. Iguazú, hace que esta última no sólo no pueda atraer parte de la corriente turística brasileña -la cual conforma la mayor proporción de la población movilizada hacia el área-^{1/}, sino que además muestra una alta incapacidad para retener los contingentes provenientes del propio país. Sólo en la temporada alta Pto. Iguazú colma su capacidad instalada, en el momento en que también Foz existen fuertes dificultades

^{1/} Durante el año 1986 se estimaba una recepción de 2 millones de turistas brasileños a Foz de Iguazú (según información de la Dirección de Turismo de esa ciudad.).

tades para la instalación de todos los turistas que convergen a la misma.

Si se considera las características de la actividad turística, los actores involucrados, su rol respectivo y las modalidades de articulación entre los mismos, se infiere con claridad el papel subordinado de los sectores locales.

En la medida en que en el turismo es cada vez menos importante la acción espontánea del propio turista, se acentúa el papel de la empresa dedicada a la organización de esta actividad. El nivel de complejidad empresarial más alto se da en aquella situación donde la empresa recluta al contingente turista en torno a una oferta de servicios relativamente cerrada (centros receptivos, transportes, hotele-
ría, traslados, servicios gastronómicos, etc.). Si bien algunas de estas empresas pueden ser titulares de algunos de los servicios involucrados en el "paquete" turístico (v.g., hoteles, medios de transportes, etc.), el hecho significativo es que en realidad contratan a terceros la mayoría de los servicios necesarios. Una demanda relativamente concentrada y previsible les permite negociar tarifas desde una posición consolidada.

Por otro lado, estas empresas pueden ser "minoristas" y "mayoristas" a la vez. En el primer caso venden directamente el servicio al turista y en el segundo caso se establece una relación interagencias.

Las agencias de menor rango venden el servicio de las agencias mayoristas descontando para sí una comisión. En realidad existen modalidades muy diversas ya que las agencias que comercializan servicios de otras pueden -de acuerdo al arreglo logrado - retener para ellas la oferta directa de ciertos servicios, por ejemplo pasajes.

La captación de turistas se diferencia de aquellas actividades

ligadas al denominado turismo receptivo. Este involucra todos los servicios necesarios a desarrollar en el área de destino del turista. Las situaciones pueden ser extremadamente variadas. Si bien es factible que la misma empresa que ha vendido el tour desarrolle la totalidad de las etapas, es corriente que se establezca una verdadera división de tareas. Existen operadores en el lugar de destino que realizan diversas actividades según sean las necesidades (recepción, traslados, excursiones, etc.) Estos operadores pueden asumir diversas formas organizativas, pero por lo general son agencias de turismo locales.

También en este caso se da lo que hemos señalado como una relación interagencias. Complicándose aún más este abigarrado cuadro de relaciones comerciales, son observables transacciones entre los mismos sectores que realizan el turismo receptivo. Un operador local puede subcontratar servicios de otros cuando no dispone de la oferta adecuada para satisfacer el servicio requerido, o hacerlo por simple conveniencia comercial.

Ligados estrechamente a estos servicios, se desenvuelve una actividad de naturaleza estrictamente financiera como es lo que desarrollan las casas de cambio, con el objeto de proveer monedas de distinto origen a los turistas para facilitar sus compras y pagos interzonales.

La mayoría de estas empresas son de propiedad de los mismos titulares de las agencias de turismo y de hecho realizan operaciones financieras de otro carácter.

Teniendo como marco de fondo las precisiones recién consignadas, es posible intentar hacer algunas referencias respecto a la situación correspondiente a Pto. Iguazú.

Un hecho de significación fundamental para destacar es que la mayor parte del turismo que recibe Pto. Iguazú (ya sea en forma direc-

ta, con pernócte en Pto. Iguazú, o indirecta, receptando excursiones de turistas que provienen de Foz), está organizado por agencias de origen local o provincial. Sólo se han detectado tres casos en los que sus titulares son de origen claramente extraprovincial.

De acuerdo a la opinión de diversos informantes consultados, la demanda de servicios está considerablemente segmentada según se trate de turismo espontáneo o dirigido. Por lo general este último accede a los servicios de mayor nivel, ocupando por ejemplo la franja intermedia y alta de la hotelería. Sin embargo, el turismo dirigido está también diferenciado, ya que existen diversos segmentos de precios según sea el nivel de los servicios contratados. A pesar de ello, se coincide en señalar la situación diferencial indicada.

El turismo espontáneo, por el contrario, tendería a utilizar los servicios más económicos, tanto de los hospedajes como de los establecimientos gastronómicos.

El aporte del turismo social no ha alcanzado suficiente envergadura todavía. Aún cuando existe una oferta hotelera orientada especialmente a ese sector la misma no tiene demasiado significación.

La escasa presencia de servicios de turismo organizados específicamente para tal fin es suplida en algunos casos por las instituciones interesadas (empresas, sindicatos), mediante contrataciones de servicios de hospedaje a terceros. Los casos que hemos conocido se trataban de establecimientos ubicados en las categorías bajas.

Como se puede inferir claramente de las precisiones efectuadas, los segmentos locales sólo tienden a controlar las fases menos dinámicas y gravitantes de la actividad turística. Aún cuando es señalable cierto proceso de diferenciación interna, ya que algunas empresas ha logrado una proyección más abarcadora, la situación predominante

es la de una clara subordinación respecto a los operadores externos instalados en los grandes centros de reclutamiento turístico del país, en especial Buenos Aires.

Similar situación de subordinación se puede adjudicar a la mayor parte de la hotelería. Las posibilidades de aprovechamiento de la capacidad instalada respectiva, están en gran medida condicionadas por la demanda derivada de los operadores externos. A pesar de ello, y según las circunstancias, los establecimientos mantienen una parte de su actividad sobre la base de la captación del turismo espontáneo o no dirigido, siendo este hecho más relevante entre los establecimientos de menor categoría.

El papel considerablemente pasivo que juegan los sectores locales en la manipulación del flujo turístico y las difíciles condiciones de competitividad respecto a Foz de Iguazú, han impulsado a éstos a realizar ciertas estrategias compensadoras, o dicho de otra manera, de optimización comercial en el marco de una situación de considerable restricción relativa para el despliegue de la actividad turística.

En tal sentido se puede señalar que, dadas las diferencias notables entre el nivel de actividad en ambas fronteras, los operadores de Pto. Iguazú tienden a lograr diversas formas de captación de recursos generados en la dinámica turística desarrollada en el lado brasileño. Las modalidades a través de las cuales se obtiene tal propósito (no consideramos por ahora la actividad comercial propiamente dicha) son variadas.

A pesar de que los operadores externos nacionales dirigen la mayoría de los contingentes hacia Foz. cuando el transporte es por vía aérea la escala terminal es el Aeropuerto de Iguazú, de ahí los turistas deben ser trasladados a Foz; esta operación es realizada con transporte de las agencias locales. Otra forma de involucrarse en la

dinámica turística de Foz es mediatizar, hacer de eslabón, entre un operador externo y los servicios turísticos de aquella ciudad. Esta modalidad ha sido detectada entre agencias locales y operadores turísticos que no eran de Buenos Aires. Una integración más franca con sectores de Foz es abrir agencias y asociarse con otras del lado brasileño, de manera tal de aprovechar en forma directa el mercado turístico vecino. No faltan casos donde se abran tres puntos de operaciones: Pto. Iguazú, Foz de Iguazú y Buenos Aires.

Otro de los mecanismos de fortalecimiento relativo en la situación de mercado se intenta mediante la integración de actividades, por ejemplo controlando un hotel, constituir una agencia de turismo para mejorar el flujo de turistas hacia aquél o a la inversa.

Existe una clara conciencia de las débiles condiciones de negociación que impone la actual estructura del circuito económico organizado alrededor de la actividad turística. En este entendimiento la Provincia impulsa una asociación de agencias locales con el objeto de mejorar sus condiciones de competitividad.^{1/} La iniciativa se instala en un campo de intereses no demasiado compatibles que consignaremos más adelante.

Asimismo, se han perfilado líneas de estrategias comerciales contradictorias. La situación actual de la empresa está comprometida por serios problemas de funcionamiento.

La posición más importante del comercio de Pto. Iguazú está orientada a vender productos a los turistas. En realidad éste tiene una

^{1/} Esta iniciativa toma la forma de una sociedad integrada por alrededor de diez agencias de Posadas y Pto. Iguazú, bajo el nombre de Turismo Operativo Misionero (TOM).

orientación aún más específica, fundamentalmente a los turistas brasileños que mediante excursiones provienen desde Foz. Estos contingentes llegan en ómnibus a Pto. Iguazú, con el propósito de efectuar compras en la ciudad, ver las Cataratas del lado argentino y retornar en el día a Foz.

Por otro lado, se desarrolla un comercio local entre los residentes de las dos márgenes (cuya significación precisaremos más adelante), aunque el mismo es decididamente secundario respecto al destinado al turismo.

Si bien no estamos en condiciones de presentar una prueba concluyente, diversas consideraciones nos permiten afirmar que hoy día el sector de actividad más relevante dentro de la economía de Pto. Iguazú es el comercio dirigido a los turistas, entre los cuales gravitan como se consignara los provenientes desde Brasil.

No sólo la evidencia del contacto personal con el área y de las diversas entrevistas efectuadas con informantes calificados locales nos permite arribar a la formulación de esa hipótesis, sino que además la simple observación de la composición de la oferta refuerza la viabilidad de la misma. En efecto, la mayoría de esa oferta está compuesta por productos de muy fácil acceso (aún con más alternativas de elección y precio) para los turistas argentinos en sus respectivos lugares de residencia, en cambio constituye opciones aparentemente atractivas para el turista brasileño.

La base de los productos ofrecidos está formada por prendas de punto y cuero y artículos de perfumería. A ellos se le agrega una variada línea de productos alimenticios frescos y envasados.

La lógica de desenvolvimiento general de este comercio es decididamente particular y ajustada a una situación de tráfico fronterizo a

pequeña escala por acto de compra, propio del comercio minorista.

El elemento que regula la mayor parte del flujo comercial, o su nivel de actividad, es la relación de precios entre ambas fronteras.

Recién en estos momentos se está revirtiendo un largo ciclo de relación de precios francamente favorable para Brasil, aunque nadie tiene expectativas sobre el grado de eventualidad de esta tendencia.

En general ese comercio actúa con un alto nivel de incertidumbre respecto al comportamiento de la demanda, dado que la misma puede variar de signo en ciclos muy cortos. Las referencias obtenidas en campo no sólo coinciden en esta caracterización, sino que además agregan un hecho de significación. Las profundas variaciones en el nivel de la demanda están asociadas a condiciones de desempeño comercial multiplicadas en sus efectos, ya sean éstos positivos o, por el contrario, negativos.

Parecería que en los ciclos expansivos se opera con muy altas tasas de beneficio, mientras que en las fases de contracción el nivel de actividad puede reducirse a tal punto que genera una elevada proporción de quebrantos o torna inviable la actividad. Sólo esta mecánica de mercado, hace posible entender una referencia reiteradamente señalada por diversos informantes locales en el sentido de indicar una alta rotación de titulares de comercio, como en actitud extremadamente especulativa de los mismos, en tanto operaría con un estrecho horizonte temporal de actividad.

El mecanismo que más víctimas genera en esta capa de comerciantes, es aquel que se inicia con una interrupción temporal de las ventas. Ello provoca la acumulación de compromisos financieros sin un paralelo flujo de recursos provenientes de las ventas. Este proceso tiende a tener mayores consecuencias en el segmento de capitales comerciales

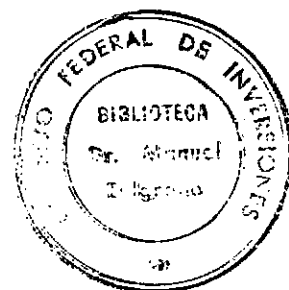
sin demasiado arraigo local.

En el ciclo expansivo, determinado por una mejor relación de precios, se da la oportunidad de sostener una oferta más amplia de productos. Por el contrario, en las fases sucesivas, ésta tiende a restringirse a aquellos que presentan ventajas específicas, ya sea porque sus precios son competitivos a pesar de la desfavorable relación de precios general, o a causa de constituir productos muy diferenciados respecto de la oferta brasileña.

La actividad es llevada adelante por una variedad de actores diferenciados. Entre otros pueden destacarse tres sectores. Uno de ellos está conformado por una capa de comerciantes de origen externo, atraídos por la posibilidad de rápidas e importantes ganancias. Se trata de instalaciones relativamente inestables de origen muy variado ^{1/}. Este segmento tiene en general un costo de operación más elevado, ya que debe alquilar locales, muchos de ellos viven en hoteles o sostienen los gastos de una segunda vivienda. Además las condiciones de incertidumbre en que normalmente se mueve la actividad, se pueden acentuar por razones que hacen a un imperfecto conocimiento de la dinámica comercial local. Un segundo segmento está integrado por comerciantes de origen local y, por último, se halla un sector con altos rasgos de informalización, a pesar de lo cual también orienta su oferta, aunque en muy pequeña escala, hacia el turista, compitiendo y generando conflictos con los sectores formalizados.

Este segmento es conformado por personas que pertenecen a los es-

^{1/} Por ejemplo comerciantes que habían tomado contacto previo con el área con proveedores de otros comerciantes, o que hicieron ventas eventuales, tal el caso de transportistas, o simplemente atraídos a causa del conocimiento de las características de la actividad.



tratos más populares de la población local.

Dada las fluctuaciones de demanda referidas, es corriente observar una verdadera heterodoxia en la conformación de los rubros de venta de cada negocio. Si bien existen evidentes especialidades, no es extraño hallar locales que, por ejemplo, combinan ropas de vestir y alimentos perecederos. Esta estrategia diversificadora también puede expresarse en la apertura de varios locales con rubros diversos, aunque ello parecería ser más corriente entre los comerciantes de origen local.

Existe un alto nivel de integración de mercado entre Foz y Pro. Iguazú. Las poblaciones residentes respectivas toman decisiones de compra en una u otra ciudad según sea la paridad de precios de la mercadería habitualmente consumidas por las familias.^{1/} De esta manera también el segmento de la actividad comercial orientada al consumo de la población residente sufre fuertes fluctuaciones de demanda. En períodos desfavorables este comercio en Pto. Iguazú ve restringido más o menos profundamente su escala de operación según las circunstancias.

En etapas de restricción de demanda la actividad no sólo reduce su espacio, sino que sobrevive por la venta de ciertas líneas de productos no tan afectados por la relación de precios y por las ventas eventuales que se producen debido a que no siempre las familias pueden aprovisionarse, en oportunidad y tiempo, de mercaderías en Foz.

Asimismo, las restricciones a la introducción de ciertos bienes desde Brasil protege el desenvolvimiento algunos rubros comerciales.

^{1/} Se trata de un tráfico permitido o legal entre las poblaciones vecinas.

En otros , la demanda del sector público puede asegurar la sobrevivencia de algunas actividades, tal el ejemplo de los comercios dedicados a la venta de materiales de construcción; como también cierta activación del comercio puede ser imputable a la disponibilidad de ventas a créditos, no fácilmente accesibles en el comercio brasileño.

En un nivel más agregado de caracterización, podemos concluir este punto afirmando que la naturaleza de las relaciones económicas entre Pto. Iguazú y Foz de Iguazú -relaciones que se completan en otros planos como veremos más adelante- son de caracter complementarias más que competitivas. Pto. Iguazú se ha deslizado por un camino de fuerte integración con la economía del área, aunque dado el dinamismo de Foz juega un papel subordinado. Dicha subordinación se establece a partir de su dependencia respecto al flujo turístico que aporta Brasil al área, de constituir un mercado secundario para dicho flujo, como también de mediatizar la corriente turística de argentinos que optan por Brasil como destino.

Por último, podemos agregar que la inestabilidad prototípica de la economía de Pto. Iguazú ha impulsado a ciertos sectores locales- por lo general las más arraigados y que han logrado cierto nivel de capitalización- a desarrollar una estrategia de verdadera diversificación de riesgos. Esta diversificación no se refiere a la línea de integración vertical de inversiones en una misma rama como ya se aludiera, sino que por contrario se busca independizar la aplicación de capital en actividades lo más independientes posible dentro de los límites que impone la economía local. Así es posible registrar configuraciones múltiples y variadas.

4- Los componentes fundamentales del sistema social de Pto. Iguazú

Como fuera ya señalado en el Primer Informe Parcial de este trabajo, la estructura social de Pto. Iguazú está dominada por una configuración de relaciones sociales prototípicas de una formación socioeconómica avanzada. No existen, o si los hay no tienen mayor gravitación, segmentos sociales que operen bajo la lógica de funcionamiento de las áreas marginales ^{1/}. No estamos ante un subsistema espacial atrasado. Los límites a su desarrollo deben ser imputados a ciertas condiciones específicas de funcionamiento, las cuales le imprime una identidad decididamente diferenciada del resto de la realidad provincial.

Manejándonos en un plano genérico de caracterización, basta señalar algunos indicadores respecto a los rasgos referidos. No sólo Pto. Iguazú presenta una elevada tasa de salarización de su fuerza de trabajo (77,2% de la PEA mientras que dicho valor es de 75,2% en el total urbano de la provincia) sino que además registra una reducida proporción de cuantapropismo (16,0%) a pesar de que su sector de actividad más relevante es el comercio; sector que como es sabido, genera una fuerte propensión al desarrollo de unidades de tipo familiar.

Por otro lado, Pto. Iguazú no sólo se distingue por una alta proporción de asalariados en el conjunto de la población activa, sino que además, la gran mayoría de éstos están insertos en establecimientos ubicables en una franja decididamente no informal. En efecto, las

^{1/} C : Agustín Cafferata y Alejandro Rofman, La identidad de las áreas marginales en Argentina. En revista Interamericana de Planificación. Ud.xx N° 80. Dic. 1986. México.

Distribución porcentual de la PEA según categoría ocupacional.
Total urbano de Misiones y Pto. Iguazú.

	Pcia. (total urbano)	Pto. Iguazú
Total	100,0	100,0
Empleados y obreros públicos.	26,9	26,2
Empleados y obreros privados.	39,9	43,2
En establec. de hasta 5 empleados.	11,4	11,0
En establec. de más de 5 empleados.	28,5	32,2
Empleada doméstica	8,4	7,8
Cuenta propia	17,5	16,0
Patrón o socio	4,8	4,9
Trabajador familiar	2,5	1,4

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1980.

las cuatro quintas partes partes de los asalariados en el sector privado trabajan en empresas que tienen más de cinco asalariados ocupados, esa proporción es mucho más reducida en el total urbano provincial. Este hecho se reproduce aún en ramas en las que no es demasiado esperable una situación de esa naturaleza, como es el caso del sector comercial. Por supuesto que esta última referencia debe ser relativizada, ya que en esta rama tiene una fuerte gravitación los asalariados ocupados en grandes hoteles. No obstante ello, la información secundaria disponible, permite sostener una caracterización general como la efectuada.

El turismo, como base de la economía de Pto. Iguazú, engloba un conjunto de actividades (hotelería, comercio, transporte, gastronomía, agencias de turismo, etc.) en cuyo desempeño se ha ido afirmando un sector empresario que, a nuestro criterio, aún está sometido a condiciones considerablemente fluídas de desenvolvimiento. Dicha fluidez puede ser atribuida no sólo a los efectos del desarrollo de una actividad cuyo proceso de expansión es muy reciente, sino además a otro conjunto de circunstancias que trataremos de reseñar en forma conjunta con otros elementos de caracterización.

La matriz social original de Pto. Iguazú se conforma a partir de la implantación de diversas instituciones nacionales típicamente involucradas en el control de una zona fronteriza. Aunque por diversas razones será la Administración del Parque Nacional Iguazú la que ejercerá una decisiva influencia en la misma, aún notoria en nuestros días; conjuntamente con estos sectores se instala una población que de una u otra manera está comprometida con la actividad forestal extractivista desarrollada en el Departamento Iguazú, la cual aprovecha el puerto local como punto de transformación y salida de parte de la producción zonal. Algunos pequeños aserraderos, comercios y el transporte serán actividades que, aún sin ser dinámicas, van favoreciendo el asentamiento poblacional.

La administración de Parques Nacionales y la Secretaría de Turismo llevan adelante las primeras iniciativas de aprovechamiento turístico de las Cataratas. Compatible con este propósito ordenan y administran la instalación y el crecimiento de Pto. Iguazú para lo cual un conjunto de acciones son materializadas. Entre ellas se destacan el aprovisionamiento de luz y agua, la construcción de edificios destinados a la policía, correos, capilla, escuela, hospital, levantando también el primitivo hotel de las cataratas, y aún un precario aeropuerto.

El pequeño centro crece, entonces, en el marco de una planificación que llega a tener cierta entidad ordenadora del uso del suelo previéndose y concretándose para tal fin, de parte de Parques Nacionales, la entrega de lotes y chacras a interesados argentinos mediante licitación pública.

Esta situación institucional perdura hasta que el área urbana es cedida a la provincia de Misiones, conjuntamente con una zona contigua de 600 hectáreas en 1974.

El aceleramiento del crecimiento de Pto. Iguazú 1/ determina una fuerte presión sobre el suelo urbano, creándose una generalizada situación de intrusión, que afecta especialmente a los sectores más populares en instalaciones muy precarias. Este proceso se alienta y agudiza porque la mayor parte de la tierra es mantenida por la Provincia en calidad de tierra pública.

Hecho que tiende a revertirse recién a partir de los últimos años mediante un plan de regularización ordenado al efecto.

1/ C : Primer Informe Parcial.

La apertura del área con las características que hoy podemos identificar, en cuanto a la total hegemonía de las actividades turísticas, se opera a lo largo de fases contrastadas, que transcurren en lapsos de tiempo muy cortos. Lentamente a lo largo de la década del '60 Pto. Iguazú despliega un sector destinado al aprovechamiento de sus recursos turísticos. Sus rasgos operativos más notorios corresponden a los de una actividad a pequeña escala donde predominaban establecimientos de neta forma familiar, los cuales aprovechaban una demanda turística espontánea ^{1/}. Pto. Iguazú sufría entonces los efectos de un gran aislamiento físico ya que no estaba conectada a la red vial pavimentada.

Un conjunto de circunstancias, la mayoría de ellas impulsadas por agentes extrarregionales y acaecidos avanzados los años '70, instalan la economía de Pto. Iguazú en un nuevo y más complejo plano de actividad. Entre dichas circunstancias valen la pena señalar la prolongación de la Ruta Nacional N° 12, la instalación de un aeropuerto internacional, la construcción de los grandes hoteles, como también un moderno sistema de comunicaciones vía satélite. No puede dejarse de indicar que el dinamismo de Pto. Iguazú y la valorización que los propios brasileños hicieron de cataratas como recurso turístico, constituyó un factor de atracción para los mismos operadores argentinos.

De esta manera, se inicia una fase de desarrollo local cuya dinámica introduce un proceso de diferenciación social aún no cristalizado.

Las condiciones de gestación de Pto. Iguazú alentaron la conformación de un sistema social dotado de un alto grado de movilidad. Las múltiples historias de vida identificadas en campo sugieren con nota-

^{1/} C : BID-INTAL. Proyecto de desarrollo turístico Area Internacional Iguazú-Misiones Jesuíticas. S/F.

ble claridad este rasgo prototípico de la sociedad de Iguazú. En tal sentido son registrables no sólo movimientos sociales ascendentes, sino también de sentido inverso. Todavía hoy un gran segmento de la comunidad está conformado por sectores que se localizan sin la menor expectativa de arraigo. Sus motivaciones más fuertes son las de lograr circunstanciales y elevadas ganancias y retornar a sus hogares de origen. En tal sentido hay una clara visibilidad de esta segmentación. Los grupos locales ya arraigados, (aunque la mayoría de los mismos tienen un período de instalación relativamente corto) se autoperciben como conformando una categoría social fuertemente diferenciada de aquéllos y dotadas de una percepción particular de los problemas y de la realidad local en general.

A diferencia de los simples "habitantes" se consideran involucrados en la suerte de la vida de Iguazú. Su interés -así lo afirman- no se limita a sus propios negocios, sino que también impulsan acciones y demandas de carácter más totalizantes.

Iniciada desde principios de la década del '70 la actual fase de desarrollo de Pto. Iguazú, las nuevas condiciones de desenvolvimiento irán introduciendo cierto proceso de diferenciación social. No sólo aparecen nuevos sectores de origen extrarregional con el desarrollo de la gran hotelería y la activación del comercio fronterizo, sino que también es observable un proceso de diferenciación de la anterior estructura social decididamente más homogénea que la actual.

Si bien las condiciones de acumulación son muy heterogéneas, el proceso referido fue diferenciando un núcleo empresario dinámico que salta notariamente de nivel tratando de consolidar posiciones y abrir nuevos campos de capitalización.

Este segmento tiene diversos orígenes. Parte del mismo avanza ampliando la escala de actividades previamente desarrolladas, otros

-antiguos residentes insertados en la primitiva actividad forestal y comercial local, poseedores de originales fraccionamientos de tierra urbana- pasan a desenvolverse en las actividades dinámicas del actual ciclo. Tampoco es infrecuente hallar casos similares entre ex-funcionarios y empleados de instituciones públicas con asiento local o dependientes de establecimientos privados o autónomos a pequeña escala, que logran insertarse y crecer rápidamente como empresarios en esta etapa.

Este proceso de diferenciación y ampliación de la escala de actividad, obviamente que deja por debajo a una extensa capa de titulares de actividades a un nivel decididamente más reducido.

El núcleo económico hegemónico local cohabita con otros de similar y aún mayor envergadura. En principio existe un segmento que ha efectuado importantes inversiones de capital comercial, aunque sin mayores compromisos locacionales. Por otro lado, también son identificables las empresas titulares de la gran hotelaría y unidades dedicadas a la actividad turística, todas ellas de capitales extrarregionales.

Entre ambos segmentos hay una considerable diferenciación de orientaciones. Mientras estas últimas tienen un compromiso fragmentario y sectorial con la dinámica del área, el grupo hegemónico local, si bien reivindica intereses también sectoriales, tiende asimismo a conformar demandas más totalizadoras. Es capaz de establecer y, a veces dirigir, gestiones de intereses que involucran a un espectro relativamente amplio de sectores sociales.

Relaciones de sociabilidad y la participación en múltiples instancias institucionales locales, tales como cámaras empresarias, asociaciones, clubes y aún partidos políticos, constituyen verdaderos instrumentos de construcción y gestión de demandas.

La capacidad que este grupo muestra para organizar demandas y actividades a través de una rica creación institucional no se limita al ámbito exclusivo de la propia comunidad de Pto. Iguazú. Las condiciones de desarrollo integrado y asociado con la economía de Foz de Iguazú se expresan claramente en el plano asociacional a través de una franca tendencia a crear organizaciones integradas por las "fuerzas vivas" de ambas fronteras y, aún más precisamente, de los tres países limítrofes en el área 1/. Estas instancias institucionales no sólo refuerzan una tendencia espontánea a la integración fronteriza, sino que además permiten desarrollar condiciones orgánicas de integración y constituirse en instrumentos de presión y regateo dirigidos hacia distintos objetivos y ámbitos tomadores de decisiones de cada uno de los tres países involucrados.

Tratando de ingresar a la problemática del mercado de trabajo, y a través de ella a la cuestión de los sectores sociales más subordinados de la escala social local, es posible referenciar algunos indicadores de la situación general. Pto. Iguazú constituye un centro urbano que viene creciendo a un ritmo más acelerado que el que registra el conjunto de la población urbana de Misiones, en el último período intercensal casi duplica la velocidad de crecimiento de la población urbana provincial 2/.

1/ Además de la comisión pro-construcción del puente sobre el río Iguazú, son señalables entre otros los casos de Skäl Club dedicado a formación conjunta de la actividad turística de la zona y la Comisión Mixta de Comercio Y Turismo de las Tres Fronteras.

2/ Mientras Pto. Iguazú creció a una tasa media anual de 100,9%, la población urbana total registró un incremento de 57,0 %.

Este intenso ritmo de crecimiento sólo puede ser sostenido a través de fuertes saldos migratorios positivos. Si bien no se han realizado estimaciones sistemáticas sobre el actual volumen de población, diversas fuentes coinciden en calcular una población cercana y aún superior a 20.000 habitantes ^{1/}, cifra que casi duplicaría las 10.250 personas relevadas en 1980 por el censo Nacional.

Estas magnitudes están sugiriendo que Pto. Iguazú constituye todavía un activo centro de atracción poblacional. Ello implica que su mercado de trabajo está funcionando con una fuerte presión de oferta de mano de obra. Cualquiera sea la situación específica de dicho mercado de trabajo (algunas referencias haremos inmediatamente), es evidente que se trata de un mercado relativamente dinámico, capaz de sostenerse con dicho nivel de presión a lo largo de más de una década y media.

Las precisiones efectuadas más arriba respecto a la presencia de una estructura económica avanzada, dada el nivel de salarización y las formas más predominantes de organización del trabajo, no supone afirmar una generalizada situación de regularidad de inserción de la fuerza de trabajo en la estructura productiva local. En nuestra opinión existe una triple fuente de disrupciones en la dinámica del empleo de Pto. Iguazú.

En principio, el intenso ritmo de crecimiento demográfico constituye un primer factor que difícilmente encuentre respuesta y ajustes inmediatos del lado de la demanda de fuerza de trabajo. Una parte de la población activa (proporción desconocible con los elementos que trabajamos) tiene que enfrentar dificultades de incorporación al mercado de trabajo formalizado. Dicha parte se retroalimentaría con los

^{1/} Relevamientos municipales de población residente fuera del casco céntrico de Pto. Iguazú hacen llegar a la misma a 17.492 habitantes.

aportes provenientes de los movimientos migratorios aludidos, aunque la segmentación de la demanda según grado de calificación del empleo puede crear condiciones muy diferenciadas. Es habitual escuchar a los empleadores afirmar que tienen dificultades para contratar mano de obra con cierto nivel de calificación.

Estas dificultades de ajuste derivan, obviamente, en la formación de segmentos de empleo informalizado o precario. Los datos censales disponibles no permiten, y aún menos en esta escala, registrar debidamente el problema. Sin embargo, alguna información parcial recolectada en campo nos sugiere una activa presencia de dichos segmentos.

Datos provisorios provenientes de un censo de la población instalada en la periferia de Pto. Iguazú 1/ indicarían que poco menos de la mitad de la misma está sometida a condiciones de empleo precario y sin ninguna calificación; desempeñándose en tareas generales, construcción, aserraderos, raleas y desmalezamiento en áreas de reforestación cercana. En sentido estricto una proporción de esta población no está en condiciones de informalidad 2/ sino de precariedad, debido a las dificultades en establecer vínculo laborales regulares y previsibles. Esto debe ser atribuido a las condiciones típicas de demanda fuertemente estacional y/o irregular de sectores productivos que operan con un nivel "normal" de productividad.

A pesar de ello, también es evidente que existe un sector franca-

1/ Censo de Población de los barrios periféricos de Pto. Iguazú. Municipalidad de Pto. Iguazú. 1986. El censo todavía no fue procesado, los datos referenciados corresponden a tabulaciones parciales preliminares.

2/ Se considera adecuado restringir el carácter informal del empleo a aquellos casos de "autoempleo" y/o de muy baja productividad e ingresos.

mente informalizado dedicado al comercio.

A pesar de ello, no se puede perder de vista que más de la mitad de esta población instalada en los espacios más precarios de la ciudad muestran una inserción ocupacional formalizada en establecimientos hoteleros y gastronómicos como mozos, conserjes, mucamas, cocineros, mantenimiento, etc.. Asimismo se visualiza una alta proporción de empleados en el comercio y otros servicios ; mientras que la mayoría de los que se declaran trabajando en la construcción lo hacen en empresas como asalariados. Por último, no falta un segmento que trabaja en la actividad pública en diversos organismos nacionales y provinciales y municipales.

Otro elemento que otorga especificidad al mercado de trabajo de Pto. Iguazú es la considerable estacionalidad de su economía. Esta oscila notablemente a lo largo del año en la medida que acompaña las variaciones propias de la demanda turística ligada a períodos más o menos previsibles. Aún cuando parecería que se está dando no sólo una mayor intensidad de tráfico turístico en la zona, sino además una tendencia hacia una menor estacionalidad, ésta sigue manteniéndose.

Una forma indirecta, aunque confiable, de mostrar la naturaleza estacional de la actividad de base de Pto. Iguazú es observar las variaciones mensuales de ingreso de turistas al Parque Nacional Iguazú. Para ello, se ha sistematizado información correspondiente a algunos años seleccionados en el gráfico consignado.

Como podemos verificar, existe cierto patrón de variaciones en el volumen de turistas receptados a lo largo del año, los que alcanzan la frecuencia máxima en el mes de julio para tener su más intensa declinación a lo largo de los tres meses anteriores.

A este componente estacional se le adicionan los movimientos provenientes de las mutaciones en las relaciones de precios interfronteras, las cuales pueden introducir profundas variaciones en el nivel de actividad.

Como quiera que sea, la intensidad de estas variaciones tienen su correlato en el mercado de trabajo de Pto. Iguazú, cuya más obvia manifestación es el desempleo o el subempleo temporal para una parte variable de la fuerza de trabajo.

Esta dinámica económica conlleva al desarrollo de ciertas prácticas de contratos de trabajo que facilitan la incorporación de mano de obra y su ajuste con dicha dinámica.

Se ha detectado que una parte -que pareciera significativa- de la mano de obra contratada no es dechada en tal condición por los empleadores; el salario está conformado por una porción muy baja de ingreso fijo y la mayor parte del mismo proviene de comisiones de ventas. Incluso se han detectado numerosos casos cuyos ingresos provienen sólo de comisiones. De esta manera además de ciertos beneficios obvios, el empleador logra que el costo de la mano de obra esté estrechamente ligado a las variaciones del respectivo volumen de venta, por lo cual parte de la mano de obra puede estar -en situaciones extremas- sólo nominalmente empleada. Ello no necesariamente supone que existan situaciones generalizadas de subremuneración a la mano de obra, pero sí condiciones específicas de contratación.

Es evidente que las características globales del empleo referidas constituyen modalidades desfavorables para el desarrollo de prácticas cooperativas gremiales.

Los gremios más gravitantes de la zona, comercio y gastronómicos, señalan expresamente estas dificultades que afectan el nivel de a-

gremiación, la propensión al desarrollo de actividades reivindicativas y la cobertura social de los trabajadores.

Existen algunos indicios de que el mercado de trabajo de Pto. Iguazú tiene considerable grado de integración con las áreas de Foz, Pte. Stroessner. La población activa respectiva encuentra sin embargo límites a su movilidad laboral debido a la legislación que la dificulta. A pesar de ello, dicha legislación no llega a constituir una barrera suficientemente eficaz como para impedir el traslado de la mano de obra interfronteras. Si bien habría que realizar una investigación específica para delucidar debidamente este hecho, hemos tenido evidencias y numerosos testimonios de personas que se movilizan dentro del área atraídas por las diferenciales y cambiantes condiciones de demanda de fuerza de trabajo. Incluso se ha detectado un claro desdoblamiento entre lugar de residencia y lugar de trabajo.

Dada la cercanía de las áreas y la buena comunicación entre las mismas, algunas personas optan por esa estrategia para maximizar el aprovechamiento de los diferenciales de precios de los productos y servicios de consumo familiar.

Las relaciones de precios interfronteras y sus continuas alteraciones, constituyen un componente estratégico en la determinación de los niveles de ingreso de las respectivas poblaciones locales. El conjunto de la población del área orienta sus compras hacia la ciudad en la cual los precios son más bajos.

Este hecho tiene consecuencias contradictorias. Cuando los precios de Foz son relativamente más bajos que los de Pto. Iguazú, las condiciones de desenvolvimiento económico son favorables para la primera. En esta circunstancia la población de Pto. Iguazú maximiza la adquisición de bienes en Foz, logrando, de esta manera, ampliar notablemente la capacidad de compra de sus ingresos. En oportunidad

en que esta relación se invierte, la activación de Pto. Iguazú puede implicar la reducción de la capacidad de compra de sectores con ingresos fijos, especialmente de aquellos que están "desprendidos" del nivel de actividad de la economía turística. El caso más extremo es el de los empleados públicos. Sin embargo, ello puede ser compensado a nivel de la economía local en su conjunto por la ampliación del mercado del trabajo y el aumento de los ingresos globales.

La particular situación de la tierra urbana de Pto. Iguazú y la deficitaria disponibilidad de la infraestructura social básica que la caracteriza, imprimen fuertes rasgos de precariedad a las condiciones de vida de los segmentos más populares. A esta situación, en nuestra opinión, es especialmente atribuible la alta proporción de hogares con "necesidades básicas insatisfechas" (NBI) que registra el estudio de la Pobreza del INDEC para Pto. Iguazú. La regularización de la tenencia de la tierra urbana por parte de la provincia y los planes de normalización de asentamiento de población en los barrios periféricos llevado adelante por la municipalidad, irán modificando esta situación de extrema precariedad ambiental que involucra a la mayor parte de la población asentada fuera del casco urbano.

Hacia principios de 1986 (abril) se relevaron, fuera del casco céntrico, cerca de 4.000 viviendas construidas con materiales precarios, de las cuales sólo algo más de medio centenar tenía agua corriente en las mismas unidades y alrededor de 500 conexiones de luz eléctrica.

En la actualidad está en avanzado estado de construcción el sistema de agua potable que indudablemente beneficiará a gran parte de esta población.

Aún cuando sea previsible un mejoramiento del medio urbano, la regularización de la tenencia de la tierra impulsará en activo mercado inmobiliario. El mismo puede generar un proceso de segregación

ecológica de nuevo signo si no es controlado por las autoridades municipales.

5- Las orientaciones básicas de intereses

El desarrollo de Pto. Iguazú constituye un campo de conformación de consensos y fuertes confrontaciones entre múltiples actores involucrados directa o indirectamente en su dinámica.

Las líneas de alianzas y conflictos tienen una especial resonancia debido al carácter todavía fluido de esta formación social. Sus actores o parte de ellos operan alrededor de cuestiones que rechaman decisiones que, seguramente, tendrán un carácter decisivo en la conformación de los rasgos sustanciales de la sociedad de Pto. Iguazú, y de cuya orientación serán diferencialmente afectados los diversos actores instalados en esta arena.

Como ya afirmáramos, las condiciones y particularidades de desarrollo de este estratégico centro turístico, hacen que sus relaciones con Foz (y aún Pte. Stroessner por añadidura) no sean de competencia como en apresurado juicio puede hacer suponer, sino de complementación o desarrollo asociado. El esquema dominante es la conformación de un verdadero espacio internacionalizado en el cual los diversos subsistemas van articulándose en forma complementaria, de acuerdo a las ventajas y cualidades de sus respectivas ofertas. Obviamente que se trata de una integración dinámica y por lo tanto no exenta de conflictos y competencias secundarias.

La vida económica de Pto. Iguazú está fuertemente condicionada por las posibilidades y obstáculos que enfrenta para captar parte de la demanda turística que pernocta en Foz. A dicha demanda va dirigida su estratégica oferta comercial.

Aún las actividades turísticas propiamente dichas se desarrollan bajo diversas condiciones de asociación. De ahí que los principales reclamos de la Cámara de Comercio, Hoteles e Industria de Pto. Iguazú -principal corporación empresaria local- se organicen en torno a la libre circulación de personas y bienes entre las áreas conectadas por las fronteras. Por otro lado, estas demandas expresan una posición generalizada en la mayoría de los sectores locales (políticos, gremiales, empresarios, etc.). El análisis de la comunicación periodística y de las notas emitidas a distintas autoridades públicas por aquella Cámara, resulta al respecto concluyente. Se puede afirmar que la comunidad en su conjunto entabla una sistemática lucha por eliminar de trabas al tránsito por el puente T. Neves. Así es que reclaman la supresión de todo tipo de tasas y el alejamiento de los controles fronterizos fuera del ejido urbano.

Esta línea de reclamos es simétrica y coincidente con la promovida por las autoridades municipales de Foz de Iguazú. Ambos centros lidiean exitosamente contra reglamentarismos de instituciones nacionales vinculados al control del tráfico fronterizo. En el caso argentino los reclamos locales fueron apoyados por diversas gestiones del gobierno provincial.

El intento de conformación de un espacio internacionalizado, alcanza su máxima expresión en el aliento del proyecto de constituir una zona franca en Pto. Iguazú ^{1/}, a partir de la cual se lograría ya un área francamente diferenciada del territorio provincial.

^{1/} Existe un proyecto de declaración de zona franca a Pto. Iguazú, presentado a las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Asuntos Institucionales de la Cámara de Diputados de la Nación en diciembre de 1986. Este proyecto cuenta con el aliento de las autoridades de la Cámara de Comercio local.



Este proceso, llamémoslo espontáneo, de desarrollo integrado del área internacional de las Cataratas del Iguazú, ha impulsado la emergencia de intereses compatibles con dicha integración, tal como fuera precisado; pero esta orientación de intereses entra en confrontación con la política de desarrollo turístico que promueve las autoridades provinciales. La concepción básica de éstas últimas es maximizar espacialmente los efectos de la actividad sobre el territorio provincial jerarquizando otros circuitos y centros, a los cuales se debería integrar Pto. Iguazú. Ello podría plantearse en términos de alto conflicto si la provincia diseña un esquema competitivo con respecto a Pto. Iguazú, sin tener recursos como para viabilizarlo. Por el contrario, parecería más razonable reconocer la identidad de la dinámica de Pto. Iguazú y aprovechar la captura que ésta hace del turismo brasileño e intentar que parte del mismo circule por un espacio más amplio dentro del territorio misionero. De alguna manera es plantearse una ampliación de los efectos integrativos del área de Iguazú.

De dejarse liberado a su propia dinámica territorial, puede agudizarse las tendencias excéntricas de Pto. Iguazú y constituirse en un verdadero enclave con efectos de derrame e integración a escala provincial intrascendentes. El desarrollo de una estrategia de tal naturaleza no es fácil de concretar, ya que la línea de intereses básicos tienden a reforzar el actual papel de Pto. Iguazú en el área internacional.

Los operadores externos concurren con una visión "desnacionalizada" de la actividad turística y el centro gravitante en nuestro caso para ellos es el área internacional de Iguazú en su conjunto y no la provincia de Misiones.

Los intentos de instrumentar a Turismo Operativo Misionero (TOM)^{1/} para competir con los operadores externos y reorientar el flujo turís-

^{1/} Ver página 14

Asegurándose de esta manera el sentido de la circulación vehicular hacia y desde Pto. Iguazú.

La naturaleza de una cuestión, todavía no cerrada, trasluce los términos de esta confrontación. Las autoridades provinciales han desplegado una acción encaminada a lograr un control provincial del área Iguazú en tanto recurso turístico de primer orden. Con tal propósito reclamaron la provincialización parcial del Parque Nacional Iguazú 1/

Esta iniciativa no ha suscitado adhesiones de peso en Pto. Iguazú.

Paradójicamente tiene mayor consenso la posición de sostener el actual status institucional, o sea mantener en manos de la Administración de Parques Nacionales el área de Cataratas.

Este alineamiento entre la APN y los sectores de Pto. Iguazú es también entendible en el marco de la pugna por controlar el desarrollo territorial del área. La persistencia de la APN constituiría, en la opinión de los sectores locales, un reaseguro respecto a la centralidad de las áreas hoy más valorizadas.

Como se puede ver la gestión de una política de desarrollo para el área requiere la construcción de un consenso que compatibilice las orientaciones de intereses en juego, en la medida en que no se pretenda desenvolver una estrategia con un alto nivel de conflicto. Es interesante verificar que las confrontaciones son fundamentadas por algunos de los actores con discursos que apelan a categorías propias de esquemas de centro-periferia pero aplicados a escala provincial.

1/ También se ha planteado el control provincial del Aeropuerto Iguazú.

del conflicto que generan, la construcción de un gran centro comercial y un restaurant para 1.500 personas.

La fuerte resistencia que este proyecto suscita entre los sectores más gravitantes de Pto. Iguazú puede ser interpretada como una acción que trata de neutralizar una medida que amenaza el soporte territorial sobre el que se da el proceso de acumulación local. La mayoría de los entrevistados jerarquizan este hecho. La valoración de un espacio alternativo para el desarrollo de actividades comerciales, es vivida como una circunstancia que determinará el debilitamiento del actual casco urbano de la ciudad como área que polariza el grueso de la actividad comercial ligada al turismo.

La incertidumbre sobre el protagonismo que los sectores locales tendrán en las áreas de desarrollo futuro, se agrega como fundamento de la confrontación.

La posible pérdida de gravitación de la actual área central, está ligada a una previsible desvalorización de la renta del suelo, la cual constituye un componente de acumulación estratégico para sus titulares. La normalización de la propiedad de la tierra urbana ha activado el mercado inmobiliario y valorizado diferencialmente el suelo. Es muy difícil imaginarse que los sectores hoy favorecidos por ese proceso de valorización aceptan sin mayor resistencia la licuación de su patrimonio.

La relevancia de este aspecto se manifestó con total claridad cuando ante la evidencia de que la traza de acceso al nuevo puente marginal a Pto. Iguazú ^{1/} la Municipalidad local, respondiendo a una inquietud generalizada, construye un camino de enlace.

^{1/} El puente T. Neves fue implantado a 3 km. del antiguo puerto.

tico no fue exitoso. El proyecto no sólo desencadenó una activa oposición de dichos operadores, sino que generó desconfianza y en algunos casos disconformidades más francas entre los actores locales de Pto. Iguazú. Ello demostraría un potencial de coincidencias generales entre sectores locales y los operadores externos que controlan el flujo turístico desde los grandes centros. Esta parcial alianza se concreta a pesar de que Pto. Iguazú constituye -por lo menos hasta ahora- una plaza secundaria para esos operadores, dado que privilegian los servicios de Foz. Es evidente que esta conformación de coincidencias se da sobre la base de una afianzada vinculación comercial que no se puede conmovir sin tener la certeza de una alternativa viable y segura.

Si bien la Provincia acompañó a Pto. Iguazú en su propósito de liberar en todo lo posible el tráfico interzonal, su política respecto al área entró en coalición con propuestas alternativas gestadas en el seno mismo de la comunidad de dicha ciudad, las cuales lograron articular, sin demasiadas fisuras, a la mayoría de los sectores locales.

El conflicto más agudo se da en torno a esquemas alternativos de planeamiento físico territorial del área. Prescindiendo de una referencia detallada de esta cuestión, ya que la misma es expuesta en el informe del experto especializado en esa problemática, vale la pena intentar interpretar dicha cuestión en el marco de la orientación de intereses involucrados. Esquemáticamente la propuesta de la Provincial^{1/} tiende a la valorización de áreas fuera del ejido urbano a través de un conjunto de implantaciones destinadas al desarrollo de diversas actividades y funciones. Entre ellas se destacan, por la profundidad del

^{1/} Ver detalle en Lidia Sejas. Impacto del Pto. Iguazú-Pto. Meira. Segundo Informe Parcial. Enero 1987, pags. 32 y 55.

6- Consideraciones en torno a los efectos del puente Tancredo Neves

La optimización de las condiciones de accesibilidad y regularidad de intercomunicación en el área Iguazú creadas por el puente Tancredo Neves, opera sobre un marco previo de articulación de los espacios subnacionales.

Dicha articulación se basa en un desarrollo considerablemente asociado de las economías locales, en el cual Pto. Iguazú tiene un papel subordinado. Dicha subordinación, como se afirma, se expresa en la captura secundaria del flujo turístico provisto a la zona por los brasileños y en la mediación de gran parte de los aportes de turistas argentinos que son movilizadas por los operadores nacionales hacia Foz de Iguazú. Esta afirmación tiene un carácter esencialmente relativo, en el sentido que también el nivel de actividad de Pto. Iguazú está alimentado por un flujo turístico cuyo destino final es la propia ciudad de Pto. Iguazú. Este turismo es el que activa la hotelería local y utiliza los servicios complementarios allí instalados. Este movimiento alcanza su máxima expansión durante el mes de julio y ciertas fechas definidas.

Sin embargo, en nuestra opinión, la actividad más estratégica de Pto. Iguazú es el comercio orientado hacia el turismo brasileño. Ello no sólo por el volumen de recursos que moviliza, sino por una movilización más regular de los mismos a lo largo del año. Las evidencias recogidas en campo sugerirían que esta corriente de compradores provenientes de Foz utiliza a Pto. Iguazú como un mercado secundario, el destino principal de la misma es la oferta de Pte. Stroessner. A pesar de la accesoriedad del mercado de Pto. Iguazú, la demanda que ésta recibe diariamente es de verdadera envergadura a escala local.

Uno de los efectos más definidos del puente Tancredo Neves ha sido,

justamente, potenciar el papel de este comercio.

La regularidad del tráfico asegurado por dicho puente, ha permitido a los operadores brasileños movilizar, mediante excursiones diarias en ómnibus y kombis, sus turistas en viajes de compras a Pto. Iguazú y visitas a las Cataratas lado argentino.

Antes de la instalación del puente el circuito argentino estaba fuertemente trabado por el tráfico de lanchas y balsas, teniendo además un carácter más espontáneo, dado que resultaba difícil por la naturaleza del medio de transporte disponible, ser manipulado por los operadores turísticos. El puente ha permitido incrementar notoriamente el tráfico dirigido al comercio de Pto. Iguazú y consolidar el control del mismo por parte de dichos operadores, reteniendo de esta manera recursos que eran más difíciles de captar con el sistema de tráfico anterior.

Los efectos del puente sobre la capacidad de retención del flujo turístico por parte de la hotelería local es muy difícil, por no decir imposible, de evaluar. Los datos parciales disponibles, muy inadecuados para nuestros propósitos, sugieren un incremento de los pernoctantes en Pto. Iguazú. Pero no hay posibilidades de imputar estas variaciones a los efectos del puente porque, por el contrario, éste tiende a profundizar las ventajas comparativas que presenta Foz de Iguazú respecto a su hotelería y otros servicios turísticos.

Dichas variaciones sólo pueden ser remitidas a la fuerte promoción que ha efectuado MITUR y que obviamente favorece a Pto. Iguazú ya que dispone del principal atractivo provincial, y a las modificaciones de precios relativos de la hotelería y gastronomía que comienzan a modificarse a partir de diciembre del año pasado, aunque sus efectos no son registrados todavía por las estadísticas correspondientes.

Turistas arribados a Misiones durante los años 1985 y 1986
(en miles de personas)

Meses	1985	1986	Dif. %
Enero	37,7	70,2	86
Febrero	32,5	49,6	53
Marzo	26,5	70,0	164
Abril	26,7	66,2	148
Mayo	23,4	107,7	360
Junio	30,3	89,1	193
Julio	51,4	148,7	189
Agosto	38,3	91,2	138
Septiembre	37,8	69,3	83
Octubre	41,8	97,1	134
Noviembre	44,1	92,7	110
Diciembre	78,1	113,7	46
Total	469,1	1.106,6	127

Fuente: ENITUR

De mantenerse las condiciones actuales, cabe imputarle al puente efectos neutros, cuando no francamente negativos sobre la hotelería y los servicios complementarios de Pto. Iguazú. Obviamente que ésta proposición omite los efectos compensadores de la intensa promoción de AMITUR y la variación de precios a favor de la Argentina.

También se puede afirmar que el puente optimizó las posibilidades de traslado de los contingentes turísticos argentinos a Foz de Iguazú organizados por los grandes operadores nacionales.

Sería muy improbable imaginarse un flujo como el que se registra utilizando el antiguo sistema de lanchas y balsas.

En las condiciones actuales el traslado se concreta con la máxima facilidad y confort para los pasajeros. En este aspecto, el puente juega un rol funcional respecto al esquema subsidiario de Pto. Iguazú en las relaciones con Foz.

En un plano diverso de hechos, la comunicación establecida por el puente ha significado un rápido y regular acceso a los servicios de mayor complejidad de Foz por parte de la población estable de Pto. Iguazú. La población de esta ciudad -sobre todo lo que tiene un nivel de ingresos medio y alto- valora esta situación y especialmente el acceso a los servicios de salud. Por lo cual considerarán haber logrado una mayor calidad de vida. Inversamente, la infraestructura hospitalaria de Pto. Iguazú comienza a ser requerida por la población de menores ingresos de Foz, ya que en ésta los servicios no pagos o de pago reducido son casi inexistentes. En tal sentido, el puente ha generado una mayor presión sobre los servicios de salud argentinos, sin la contrapartida de los recursos correspondientes, provocando una degradación de los mismos y/o incrementando los cargos para el conjunto de la comunidad.

Según varias referencias, la tendencia a la fluidez e intercomunicación de los mercados de trabajo interzonales se ha acentuado con el puente.

La facilidad de traslado promueve a una mayor movilidad de la mano de obra, lo cual puede hacerse sin necesidad de cambiar de residencia. Ello está sin embargo tratado por la legislación laboral, pero las indagaciones efectuadas permiten afirmar la existencia de un segmento de mano de obra que se desempeña al margen de esa legislación. Las posibilidades, actualmente incrementadas, de movilidad ocupacional referidas constituyen un factor de regulación del costo de la mano de obra, con lo cual -sin tener idea de su real magnitud- juega en el sentido de dificultar las condiciones de negociación de los asalariados de Pto. Iguazú.

Cabe también señalar un factor adicional de integración impulsado por el puente, el aprovisionamiento oscilante de bienes de consumo por las poblaciones locales orientadas según el respectivo nivel de precios relativos se ha acentuado notablemente. De esta manera la protección espontánea que al anterior sistema de tráfico generaba para ciertos segmentos de mercadería hoy está francamente debilitada.

Ello impulsa, como consecuencia, un más intenso grado de integración que percible anteriormente, sin embargo, habría una cierta capacidad diferencial según el nivel socioeconómico de la población para aprovechar estas ventajas potenciadas por el puente, ya que éstas se maximizan en aquellos sectores que tienen mayor capacidad de compra y traslado.